

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Indonesia adalah Negara yang kaya sumber daya alam baik di darat maupun di lautan, bumi, air, dan ruang angkasa demikian pula segala kekayaan yang terkandung di dalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada seluruh rayat Indonesia. Oleh karena itu pemanfaatan fungsi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah di tunjukan untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia sehingga akan dapat memafaatkan sumber daya alam yang ada di Indonesia.

Bahwa Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan berbagai faktor strategis *sosio-historis*, pontensi ekonomi dan serta sumber daya alam yang melimpah. Secara ideal, status dan pontensi ini harus dapat memberikan kontribusi dalam menjawab permasalahan kelautan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir pantai.

Indonesia mempunyai perairan laut yang luasnya kurang lebih 5,8 juta km<sup>2</sup> yang terdiri dari perairan kepulauan dan teritorial seluas kurang lebih 3,1 juta km<sup>2</sup>, serta perairan zona ekonomi eksklusif Indonesia seluas kurang lebih 2,7 juta km<sup>2</sup> dengan potensi sumber daya alam yang ada dalam Indonesia.

Salah satu kekayaan alam atau sumber daya alam yang ada di Indonesia yang diciptakan Tuhan Yang Maha Esa untuk kebutuhan bagi kehidupan rakyat Indonesia adalah kelautan. Karena laut sebagian dari alam semesta yang

mempunyai sangat banyak penghasilan. Manusia hidup di atas laut dan memperoleh sebagian pencarian dengan mendayagunakan laut. Kehidupan manusia tidak dapat dipisahkan dari laut. Laut merupakan salah satu modal bagi bangsa Indonesia dan merupakan salah satu unsur yang utama dalam pembangunan menuju terbentuknya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Perkembangan zaman yang semakin maju dan persaingan hidup dan jumlah manusia yang bertambah terus, maka kebutuhan laut semakin meningkat namun luas untuk pencarian kehidupan masyarakat Indonesia terutama yang ada di daerah pesisir pantai.

Di Negara yang telah maju perikanan dan nelayan, Indonesia harus dapat memberikan informasi yang berkaitan dengan musim penangkapan ikan dan cara penangkapannya dengan mudah. Sehingga para nelayan dapat melaksanakan usahanya lebih pasti dan memperoleh keuntungan maksimal. Sementara di Indonesia belum tersusun dengan baik dengan sistematis karena sepenuhnya berdasarkan pengalaman dan tradisi nelayan saja.

Dalam mengatasi masalah di bidang kelautan tersebut, maka pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan perikanan setelah masa depan nelayan yang bingung terhadap pergantian UU No. 9 Tahun 1985 tentang perikanan karena kurang tentang aspek pengelolaan sumber daya alam ikan dan nelayan serta kurang mampu mengantisipasi perkembangan hukum dan teknologi mutakhir.

Undang-Undang No. 9 Tahun 1985 tentang perikanan akhirnya diganti

menjadi Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang peraturan perikanan

Dalam Undang-Undang tersebut ada yang mengatur tentang masalah nelayan dan ikan, dan yang tergolong baru dalam Undang-Undang No. 31 tahun 2004 adalah pengadilan perikanan sehingga meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum yang mengenai hak-hak atas perikanan dan nelayan bagi seluruh rakyat Indonesia. Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang perikanan mempunyai beberapa tujuan yaitu:

1. Untuk meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudidayaan ikan.
2. Untuk meningkatkan penerimaan dan devisa negara.
3. Untuk mendorong perluasan dan kesempatan kerja.
4. Untuk meningkatkan ketersediaan dan konsumsi sumber protein ikan.
5. Untuk memberikan pengolahan terhadap nelayan kecil.

Sedangkan dalam UU perikanan Bab X Pasal 60, pemerintah mempunyai program kepada setiap dinas kelautan dan perikanan dalam pemberdayaan nelayan dan pengelolaan ikan yang ada di pesisir pantai. Sejak lahirnya UU perikanan yang baru ini hukumnya sangat menonjol yang ditentukan oleh pemerintah terhadap pembudidayaan dan pemeliharaan laut dan isinya. Pemerintah juga akan mengatur tata guna lahan batasnya lautan dan cara tangkapan ikan dilaut.

Undang-Undang perikanan yang baru memberikan harapan bagi nelayan kecil dan pembudidayaan ikan. Dalam Bab X pemerintah dituntut memberdayakan nelayan dan pembudidayaan ikan untuk peningkatan kualitas SDM-nya. Pemerintah memberikan setiap pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan guna meningkatkan

pengolahan ikan. Pemerintah juga akan mendorong agar ikut berpartisipasi dalam pemberdayaan nelayan dan pembudidayaan ikan melalui penumbuhan perkembangan kelompok usaha dan koperasi. Undang-Undang juga mendorong masyarakat luar agar ikut berpartisipasi dalam pemberdayaan nelayan dan pembudidayaan ikan. Demikian pula pengusaha perikanan harus dapat mendorong kemitraan usaha yang saling menguntungkan dengan kelompok nelayan kecil.<sup>1</sup>

Akan tetapi, semakin banyak populasi kehidupan nelayan dengan pendapatan dari hasil tangkapan nelayan, sehingga kurangnya pengolahan ikan yang ada dipesisir pantai selatan Yogyakarta, oleh karena itu Departemen Kelautan dan Perikanan Bantul mengatur dan menghimbau kepada masyarakat pesisir pantai, akan pentingnya pengolahan dan pembudidayaan ikan. Hal tersebut didukung juga dengan pesatnya pertumbuhan kehidupan penduduk dipesisir pantai, maka kebutuhan akan nelayan akan laut semakin meningkat terutama sekali dalam penangkapan ikan yang dilakukan oleh nelayan.

Maka dalam kegiatan-kegiatannya hanyalah refleksi dari kerja itu sendiri dan terlepas dari filosofis kehidupan nelayan, bahwa sumber kehidupan terletak dan berada di lautan. Sumber kehidupan yang ada di laut mempunyai makna bahwa manusia yang memanfaatkan sumber hidup yang tersedia di laut tidak mempertentangkan dirinya dengan hukum-hukum alam kelautan yang telah terbentuk dan terpola seperti yang mereka lihat dan rasakan.

Laut sebagai bagian dari alam semesta yang mempunyai ciri tersendiri dibandingkan dengan bagian alam semesta lainnya. Seperti tanah, udara, dan

---

<sup>1</sup> Sudirman, Said, *Manajemen Nelayan Besar III Perikanan Barat*, Jakarta, 2004

panasnya matahari. Ciri yang berbeda nyata dengan besar antara laut dan tanah telah memberikan kesempatan pada manusia untuk mengenalnya lebih dalam, terutama dalam kelautan yang dipergunakan oleh nelayan.<sup>2</sup>

Sedangkan diketahui secara luas, komunitas nelayan yang berjumlah kira-kira empat ribu rumah tangga, hingga kini masih tergolong miskin. Indikasinya pendapatan per kapita perbulan masih di bawah rata-rata, dan permukiman yang kumuh. Akar kemiskinan nelayan terindifikasikan antara lain kurangnya permodalan yang terbatas dan belum adanya kultur kewirausahaan berkait dengan tingkat pendidikan, pengolahan maupun manajemen secara teknologi. Sedangkan nelayan yang dituturkan oleh Prianto Rahardjo bahwa:

Nelayan dalam *ensiklopedia* Indonesia di golongan sebagai pekerja, yaitu orang yang secara aktif melakukan kegiatan penangkapan ikan, baik secara langsung maupun secara tidak langsung sebagai mata pencarian sehari-hari di laut. Kalau dalam buku statistik perikanan Indonesia disebutkan nelayan adalah orang yang secara aktif melakukan pekerjaan dalam operasi penangkapan ikan atau yang lainnya yang hidup di laut.<sup>3</sup>

Nelayan kecil, menurut Undang-Undang perikanan baru diberikan keluasan untuk melakukan penangkapan ikan di seluruh wilayah pengelolaan Indonesia. Namun untuk kepentingan statistik dan pemberdayaan nelayan harus mendaftarkan diri, usaha, dan kegiatannya kepada instansi perikanan setempat, tanpa dikenakan biaya. Nelayan juga dibebaskan dari kewajiban membayar pungutan perikanan.

---

<sup>2</sup> Prianto Rahardjo, *Nelayan Nusantara Sebuah Falsafah Kehidupan*, Jakarta, 2002

<sup>3</sup> Prianto Rahardjo, *Nelayan Nusantara Sebuah Falsafah Kehidupan*, Jakarta, 2002

Namun dalam masa musim paceklik yang akan hadir setiap tahunnya nelayan sangat terganggu dalam kehidupannya sehari-hari, yang tidak adanya alternatif institusi di wilayah pesisir pantai selatan dalam menjamin keberlangsungan hidup masyarakat nelayan. Oleh karena itu berbagai strategi yang dilakukan masyarakat nelayan untuk bertahan hidup. Seperti yang dikemukakan oleh Kusyandi yaitu:

Strategi adaptasi yang biasanya dilakukan adalah memobilisasi peran perempuan dan anak-anak untuk mencari nafkah. Keterlibatan perempuan dalam mencari nafkah untuk keluarganya di wilayah pesisir pantai yang tidak lepas dari sistem pembagian kerja secara seksual yang berlaku pada setiap nelayan. Dan yang dilakukan laki-laki adalah diperisifikasi pekerjaan untuk memperoleh sumber penghasilan baru atau tambahan untuk modal. Sebagaimana yang dilakukan oleh nelayan yang ada di pesisir pantai selatan, hampir semua bekerja.<sup>4</sup>

Masa musim panceklik masyarakat perlu disikapi secara serius oleh Pemerintah Dinas Kelautan dan Perikanan karena apabila musim panceklik datang masyarakat nelayan mengalami kesulitan untuk mendapatkan ikan. Oleh karena itu perlu kebijakan Pemerintah Dinas Kelautan dan Perikanan Bantul yang nyata dalam mengatasi masa panceklik, cara pembudidayaan ikan dan jaminan sosial.

Bagi masyarakat nelayan yang ada di wilayah pesisir pantai pada umumnya berpendapat bahwa laut sebagai kebutuhan yang digunakan sehari-hari nelayan dan memperbudidayakan ikan dengan baik, masyarakat nelayan harus

dapat menjaga kelestarian laut dan potensi laut. Sehingga laut Indonesia tidak lagi di masuki nelayan-nelayan asing yang akan merusak laut Indonesia.

Atas uraian di atas tersebut, maka penyusun tertarik untuk mengadakan penelitian dengan mengajukan judul sebagai berikut :

**“PERAN DINAS KELAUTAN DAN PERIKANAN KABUPATEN BANTUL TERHADAP PEMBERDAYAAN NELAYAN DI PESISIR PANTAI SELATAN”**

## **B. RUMUSAN MASALAH.**

Berdasarkan dari latar belakang permasalahan yang tertulis di atas maka di ajukan perumusan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana peran Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bantul terhadap pemberdayaan nelayan di pesisir pantai selatan?
2. Hambatan-Hambatan apa saja yang terjadi dalam pelaksanaan pemberdayaan nelayan di pesisir pantai selatan?
3. Upaya-upaya apa saja mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pemberdayaan nelayan?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Dalam penelitian ini untuk mengetahui tujuan pelaksanaan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bantul dalam melaksanakan program dalam

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemberdayaan nelayan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bantul
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan apa saja dalam melakukan pemberdayaan nelayan.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya mengatasi hambatan dalam pemberdayaan nelayan.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Sebuah hasil penelitian akan bernilai dan membawa manfaat positif bagi semua pihak. Adapun manfaat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Praktis.**

Dalam penelitian ini diharapkan untuk memberikan informasi dan bermanfaat bagi masyarakat luas terutama para nelayan dan pihak yang berkaitan dalam pelaksanaan proses perbudidaya ikan dan nelayan yang nantinya dari hasil penelitian ini bisa dijadikan bahan untuk evaluasi efektifitas Pemerintah Dinas Kelautan dan Perikanan.

##### **2. Manfaat Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengetahuan khususnya demi perkembangan kinerja Pemerintah Dinas Kelautan dan Perikanan
- b. Untuk menambah pengetahuan dan pemahaman penulis dan memberikan kontribusi pemikiran terhadap ilmu pengetahuan yang

## E. TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka merupakan teori-teori yang digunakan dalam menjelaskan semua variabel-variabel dan hubungan-hubungan antara variabel berdasarkan konsep tertentu, dalam melakukan penelitian sehingga aktifitas ini menjadi jelas, sistematis dan ilmiah, dengan unsur ini maka penulis ingin mencoba menjelaskan permasalahan yang terjadi dengan mengambil definisi teori.

Menurut Masri Singaribun dan Sofyan Effendi menjelaskan tentang teori yaitu "sarana pokok untuk menyatakan hubungan yang sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti adalah teori value rangkaian yang logis dari sesuatu proposisi atau lebih".

Pernyataan di atas menyatakan bahwa dalam suatu penelitian teori sangatlah dibutuhkan karena akan membantu dalam pemecahan masalah dan fenomena yang sering dihadapi. Teori pada dasarnya menjelaskan hubungan variabel yang menjadi suatu fenomena dari suatu penelitian. Dalam hal ini menjabarkan dari suatu teori harus memperhatikan komponen-komponen sebagai berikut:

1. Teori harus memiliki subjek yang dipermasalahkan.
2. Teori harus mencerminkan variabel yang satu dengan yang lain
3. Teori harus memiliki tata tertib logika yang tertulis

Kerangka diatas pada dasarnya akan memberikan landasan teoritis dalam menganalisis atau peran pemerintah dalam mewujudkan masyarakat yang

## 1. PEMERINTAH DAERAH

Negara Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut desentralisasi dalam penyelenggara pemerintah, dengan memberikan kesempatan dalam keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang dasar 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahanya ditetapkan Undang-Undang. Dalam penjelasan pasal tersebut daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil.

Dengan demikian, Undang-Undang dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan tanggung jawab kepada daerah dan juga kepada masyarakat. Sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang penyelenggaran otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya alam yang adil.

Sesuai dengan undang-undang tersebut, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan kewenangan yang luas, nyata, dan tanggung jawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan peraturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya alam yang adil bagi masyarakat. Disamping itu penyelengara otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta

Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang adalah untuk mendorong memberdayakan masyarakat luas, mengembangkan fungsi dan peran pemerintah daerah yang untuk melayani masyarakat, oleh karena itu pemerintah daerah harus menetapkan otonomi secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban dari pada hak. Maka dalam pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam mewujudkan otonomi yang luas, nyata, dan tanggung jawab.

Kewenangan otonomi luas adalah keluasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan daerah. Kecuali dibidang politik luar Negeri, pertahanan keamanan, dan serta kewenangan yang akan ditetapkan oleh pemerintah. Disamping itu keluasan dalam otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggara mulai dalam perencanaan, pelaksana, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Yang dimaksud kewenangan dengan otonomi nyata adalah keluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata, dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan kembang di daerah. Yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa wujud dari pertanggung jawaban sebagai konsekwensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dirikul oleh daerah dalam



Menurut Departemen Pertanian Direktorat Jendral Perikanan berbunyi nelayan adalah "orang yang secara aktif melakukan pekerjaan dalam operasi penangkapan ikan / binatang air lainnya dan tanaman air"<sup>7</sup>

Nelayan mempunyai peran besar dalam kehidupan dan kemajuan Indonesia, karena apa yang dihasilkan nelayan merupakan bagian esensial bagi kebutuhan hidup. Sehingga pemerintah menyediakan dan mengusahakan dana untuk melakukan pembudidayaan ikan.

Pengelolaan ikan sangat membantu untuk kehidupan nelayan, dan pengelolaan ikan harus adanya penyuluhan dan pengetahuan dari dinas perikanan dan perikanan. Sehingga nelayan bisa membentuk kelompok untuk mengembangkan pemberdayaan ikan yang berpotensi untuk kepentingan masyarakat banyak

Dalam Undang –Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang perikanan Pasal 1 ayat 10 berbunyi "nelayan adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan" dan Pasal 1 ayat 7 berbunyi "pengelolaan ikan adalah semua upaya termasuk proses yang terintegrasi dalam pengumpulan informasi, analisis, perencanaan, konsultasi, pembuatan keputusan, alokasi sumber daya ikan, dan implementasi serta penegakan hukum dari peraturan perundang-undangan di bidang perikanan, yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas lain yang diarahkan untuk mencapai kelangsungan produktivitas sumber daya hayati perairan dan tujuan yang telah disepakati"

---

<sup>7</sup>Departemen Pertanian Direktorat Jendral Perikanan Jakarta, 1995

Pemerintah juga harus menyediakan dan mengusahakan dana untuk menciptakan pembudidayaan ikan yang baik, dan juga pelatihan, pendidikan, penyuluhan kepada nelayan untuk mengetahui pentingnya pengelolaan ikan. Sehingga pengelolaan ikan dapat menghasilkan ikan yang berprotein dan bergizi untuk kebutuhan masyarakat banyak.

## **F. METODE PENELITIAN**

### **1. Metode Pengumpulan Data**

a. Data Primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari objek yang diteliti yang dapat diperoleh dengan penelitian lapangan. Adapun penelitian ini dilakukan dengan acara :

1. Kuesioner yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan menggunakan pertanyaan yang telah disusun sebelumnya, alatnya berupa daftar pertanyaan. Adapun jenisnya adalah kuesioner tertutup yaitu yang jawabannya sudah disediakan sehingga responden tinggal memilih jawaban yang telah disediakan.
2. Teknik wawancara atau interview adalah cara untuk mengumpulkan data dengan mengajukan pertanyaan langsung dengan pihak yang terlibat dalam penelitian dan dilakukan dengan cara tatap muka dan dapat mendengar langsung dari para pihak.

b. Data sekunder yaitu data diperoleh melalui studi kepustakaan dengan mempelajari literatur dan bahan-bahan berupa :

1. Bahan hukum primer yaitu bahan yang berkaitan dengan pelayan publik maupun peraturan perundang-undangan nasional yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Bahan hukum primer yang digunakan antara lain: UUD 1945, Undang-Undang Nomor 31 tahun 2004 tentang perikanan , Undang-Undang Nomor 5 tahun 1975 tentang pokok-pokok pemerintah daerah.
2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang berupa buku-buku atau karya tulis dari para ilmuwan dan praktisi hukum serta ilmu lainnya yang relevan dengan objek penelitian.

## **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan di Desa Parangtritis Depok Kecamatan Kretek Kabupaten Bantul, Yogyakarta.

## **3. Responden dan Narasumber**

1. Masyarakat nelayan dipesisir pantai selatan Kabupaten Bantul.
2. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bantul.

## **4. Analisis Data**

Seluruh bahan yang terkumpul, baik yang berupa bahan hukum primer maupun sekunder dianalisis dengan metode analisis deskriptif-kualitatif. Bersifat deskriptif yaitu memberikan gambaran berdasarkan data yang ada yang diperoleh tentang apa yang diamati menjadi objek penelitian. Data diolah

dan dianalisis secara kualitatif dengan logika berfikir deduktif-induktif. Deduktif yaitu cara berpikir mulai dari hal yang bersifat umum kemudian menarik kesimpulan yang bersifat khusus, sedangkan induktif yaitu cara berfikir mulai dari yang bersifat khusus kemudian menarik kesimpulan yang